AB ORTAK TARIM POLİTİKASI, REFORM SÜRECİ VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

Prof. Dr. Gülcan Eraktan*, Doç. Dr. Necat Ören**

1.Giriş

Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikası, esasları ve gelişimi pekçok çalışmaya konu olduğu için bu bildiride OTP'nın oluşumu sadece kısa bir hatırlarma olarak yer alacak, bunun ötesinde reform süreci son gelişmeler itibariyle ele alınacaktır. Daha sonra AB'e yeni üye olan devletler örneği de göz önüne alınarak Türkiye için OTP'nin olası etkilerine değinilecektir.

2. AB Ortak Tarım Politikası- Oluşumdan Reformlara

Avrupa'da savaş yıllarında gıda güvenliği konusunda yaşanan sıkıntılar, buna karşılık farklı tarımsal yapı ve politikalar ülkeleri tarım alanında ortak hareket etmeye zorlamıştır. 1950 yılından başlayarak Avrupa Konseyi Danışma Meclisi'nin öncülüğünde tarımda ortak bir piyasanın oluşturulması yönünde çalışmalar başlatılmıştır. 1952-1954 yılları arasında yapılan bir dizi görüşmede, bu konuda çeşitli ülkelerce hazırlanan öneriler ele alınmış, ancak oluşturulacak ortak piyasanın statüsü, hangi kuruma bağlı olacağı ya da bağımsız mı olacağı konularında anlaşmaya varılamamıştır.

Temmuz 1955'te, üye ülkelerin Dışişleri Bakanlarından oluşan bir komite Belçika Dışişleri Bakanı Paul-Henri Spaak başkanlığında AET'nin kuruluş anlaşmasını hazırlamak üzere toplanmıştır. Komite, tarım sektörünü de kapsayan ve *Spaak Raporu* olarak bilinen bir anlaşma taslağını Nisan 1956 tarihinde tamamlamıştır. Bu rapor, Aralık 1955 tarihli AET ile EURATOM'u kuran antlaşmaların temelini oluşturmuştur. Spaak Raporunda içinde tarımın yer almadığı bir ortak pazarın kurulamayacağı önemle vurgulanmıştır.

Spaak Raporunda tarım ürünlerinde ortak bir pazarın oluşturulması için üç koşulun yerine getirilmesi zorunlu görülmüştür. Birincisi, üye ülkeler arasında normal ticaret engellerini kaldırmak yeterli değildir. Bunun yanında, kotalar, gümrük vergileri, mevsimlik kısıtlamalar, fiyat belirlemeleri ve ihracat sübvansiyonları gibi ticaret üzerine etkili olan diğer uygulamalar da kaldırılmalıdır. İkincisi, üye ülkeler ulusal tarım politikalarından vazgeçmeli ve ortak bir tarım politikası izlenmelidir. Üçüncüsü ise teknik alanlarda, fiyat düzeylerinde ve tarımsal girdi sanayilerinde maliyet farklılıklarına neden olan uygulamalarda uyum için bir geçiş dönemi gereklidir.

Spaak Raporu'nda yer alan bu görüşler, Roma Antlaşması'ndaki tarımla ilgili hükümlerin de esasını oluşturmuştur. Ancak Roma Antlaşması görüşmelerinde, öngörülen gümrük birliği, taraflar arasında önemli bir anlaşmazlığa neden olmazken, tarım ürünlerinde ortak pazarın oluşturulması ciddi tartışmalara yol açmıştır.

---

* Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü
** Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü

Tarım sektörü, Avrupa'da ekonomik entegrasyon sürecinin en sorunlu ayağını oluşturmuştur. Sanayide daha üstün rekabet gücüne sahip olan Almanya'nın sanayi ürünlerini serbest dolaşıma almak istemesine karşılık, Fransa'nın da üstün olduğu tarım ürünlerinden yana tercih kullanması Topluluk içinde gerginliğe yol açmıştır. Sonuçta sanayi mallarının gümrük birliğine dahil edilmesine karşılık, Fransa'nın ısrarı üzerine tarım mallarında da ticaretin serbestleştirilmesi, ancak korumanın ulusal boyuttan çıkarılıp Topluluk boyutuna genişletileceği bir sistem üzerinde anlaşılmıştır (Gardner, 1996; Seefeld, 1987; Fennell,1979).

OTP ile başlangıçta, daha çok yurtiçi talebin karşılanması öngörülürken, tarıma sağlanan aşırı destek ve korumalarla zamanla üretimde talebin üzerinde bir gelişme kaydedilmiş, üretici gelirleri ise yükseltilmiştir. 1980'li yıllarda ise AB, uluslararası tarım piyasalarında söz sahibi, ABD'nin ve dünyadaki diğer önemli tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin en önemli rakibi konumuna gelmiştir. Ancak, yüksek fiyatlar sonucu giderek artan üretim ve ihracat sübvansiyonları, AB bütçesini gittikçe daha fazla zorlamaya başlamıştır. Buna GATT- Uruguay Görüşmelerinde OTP'a yöneltilen eleştiri ve baskılar da eklenince, OTP'nda ard arda reform çalışmalarına gidilmiştir. DTÖ Tarım Antlaşmasının dışında Millenium'da başlayan ve daha sonra Doha Kalkınma Gündemi olarak adlandırılan DTÖ görüşmeleri ile bu reformlar gittikçe daha radikal önlemler içeren bir özelliğe bürünmüştür. OTP reformlarının oluşturulmasında, genişlemelerle birlikte Birliğin değişen tarımsal yapısı, artan finansman gereksinimi ve yeni üyelerin farklı koşulları da etkili olmaktadır.

3.Ortak Tarım Politikasında Reform Süreci ve Yeni Arayışlar

OTP 1950'li yılların tarımsal sorunlarının çözümüne yönelik oluşturulmuş bir politikadır. Bu sorunlar, OTP kapsamındaki uygulamalarla 1980'li yıllara gelindiğinde büyük ölçüde çözüme kavuşurken, bu kez OTP'nın kendisi giderek büyüyen bir sorun olmaya başlamıştır.

OTP'na ilişkin ilk ciddi reform girişimi, OTP ile ilgili sorunun arzın talebi aşması olduğu yönündeki eleştiriyi dile getiren 1968 tarihli Mansholt Planı'dır. Manshold Planı ile tarım ürünlerinde arz-talep dengesinin sağlanması amacıyla; 5 milyon ha arazinin boş bırakılması, 5 milyon çiftçi ile küçük işletmelerin üretimden çekilmesi öngörülüyordu. Tarımda oldukça köklü düzenlemeleri öngören bu plan, Fransa ve diğer bazı üye ülkelerin tepkisi üzerine zamanla yumuşatılarak diğer reformlara temel oluşturmuştur (Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2004).

Manshold Planından sonra 1970li yıllarda tarımsal yapıyı iyileştirici önlemler alınmış, 1984'de süt üretimine kota getirilmiş, 1988'de, 1992'de ve 1999'da üretim fazlalıkları ile OTP harcamalarının yüksekliği gibi dev sorunlara çözüm getirecek önlemler içeren reformlar yapılmıştır. Bu reformlarda izlenen yaklaşımlar sırasıyla:

- farklılaştırılmış müdahale fiyatlarının uygulanması;
- stokların eritilmesi amacıyla *ortak sorumluluk vergisinin* getirilmesi, dolayısıyla fazla üretimin elden çıkarılmasında doğrudan üretici katkısının talep edilmesi;
- üretim ve harcamaların kontrolü amacıyla üretim miktarı açısından önceden belirlenen bir *garanti eşiği*n uygulanması ve üretimin bu miktarları aşması halinde yardımlarda ve fiyatlarda indirime gidilmesi;

- üretim fazlalıklarının azaltılması, üretim fazlası olan ürünlerde *üretimden çekilme (set-aside), üretimin ekstansifleştirilmesi (extensification) ve tür değiştirme (diversification)* önlemleri alınması;

- ortak fiyat düzeylerinin düşürülerek, bu nedenle ortaya çıkacak gelir kayıplarının doğrudan yardımlarla telafisi;

- ürün kalitesi, kırsal kalkınma ve çevre gibi konuların öne çıkartılması olarak özetlenebilir.

2000li yıllara damgasını vuran Gündem 2000 reformu, tarıma yönelik harcamaların Topluluk bütçesinin yarısını oluşturmaya devam etmesi, tarım ve çevre ilişkilerinin artan önemi, BSE krizi ile önemi bir kez daha anlaşılan ürün güvenirliliği ve tüketici hakları, DTÖ dokuzuncu tur görüşmelerine yönelik hazırlıklar, AB üreticilerinin dünya ile rekabetinin artırılması ve yeni genişleme hazırlıkları ile ilgili kaygıların etkisiyle oluşturulmuştur (Eraktan, 2003).

Gündem 2000 ile yeni 10 üyenin katılımı öncesinde desteklerin kapsamı bir kez daha sınırlandırılmış, ayrıca 2006 yılına kadar da OTP harcamaları büyük ölçüde sabitlenmiştir. Yine Gündem 2000 çerçevesinde, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kırsal ve tarımsal kalkınmalarına yardımcı olmak ve uyum sürecini kolaylaştırmak amacıyla 2000-2006 döneminde uygulanacak olan "Tarım ve "Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları (SAPARD)" adı altında özel bir mali destek programı oluşturmuştur.

Son olarak AB ülkeleri, Gündem 2000 reformları uygulamasının dönem ortası değerlendirmesinde **Haziran 2003** veya **Landmark** ya da **Fischler reformu** olarak adlandıran ve OTP'da öncekilere göre çok daha köklü değişiklikleri öngören bir reform paketi üzerinde anlaşmışlardır. Son reform paketi, AB'nin tarımsal destekleme sistemini kökten değiştirecek niteliktedir (European Commission, 2004).

AB Tarım Bakanları, 25 üye için 2013 yılına kadar uygulanacak olan sıkı bütçe programına uyulması amacıyla bir de *finansal disiplin* mekanizmasının geliştirilerek uygulanması konusunda anlaşmışlardır. Bu reformlar ile AB, DTÖ görüşmelerinde Birliğin elini de güçlendirmeyi amaçlamaktadır. OTP reformunun farklı unsurları 2004 ve 2005 yılında yürürlüğe girecektir. Örneğin Tek Ödeme Planı 2005'te uygulanacak, ancak bir üye kendi özel koşulları nedeniyle bir geçiş dönemi talep ederse, bu üye ülkeye en geç 2007 yılına kadar ek bir geçiş süresi tanınabilecektir.

Yeni OTP'nın başlıca bileşenleri şu kalemlerden oluşmaktadır (European Union, 2002):

- Üretimden bağımsız (decoupled) bir *Tek Ödeme Planı (Single Farm Payment)*'nın uygulanması. Ancak üye ülke üretimlerinin olumsuz etkilenmesi halinde sınırlı alanlarda üretimle kısmen ilişkili doğrudan ödemelere (coupled) devam edilebilmesi.

- Bu Tek Ödeme Planının iyi tarım ve çevre koşullarına uyulması gerekliliğinin yanında, gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı ve hayvan refahı standartarı ile ilişkilendirilmesi *(Çapraz Uyum – Cross Compliance).*

- AB kaynaklı daha fazla finansman olanaklarıyla güçlendirilmiş bir kırsal kalkınma politikası, yeni önlemlerle çevre, kalite, hayvan refahı önlemlerinin teşviki ve 2005 yılında uygulamaya konulacak olan AB üretim standartlarına üreticilerin geçişini kolaylaştıracak yardımlar.

- Yeni kırsal kalkınma politikalarının finansmanı için büyük üreticilere yapılacak olan doğrudan ödemelerde indirime gidilmesi *(Modulation).*

- 2013 yılına kadar sabitlenen çiftlik bütçesine uyulmasını garanti etmek için bir *finansal disiplin mekanizmasının* oluşturulması.

- OTP pazar politikası ise şu şekilde yeniden gözden geçirilecektir;

  - Süt sektöründe asimetrik fiyat indirimleri,

  - Tahıllardaki aylık kademeli fiyat uygulamasında yarı yarıya indirime gidilmesi, halihazırdaki müdahale fiyatı uygulamasına ise devam edilmesi,

  - Çeltik, makarnalık buğday, sert kabuklular, nişastalık patates ve kuru yemlerin destekleme sistemlerinde yeniden yapılanmaya gidilmesi.

2003 OTP reformu ile, üreticilerin pazar isteklerine göre üretim kararlarını vermeleri yönünde yeni bazı düzenlemeler getirilirken, tüketici ve vergi mükellefleri de gözetilmektedir. Buna göre, gelecekte desteklerin çok büyük bir kısmı üretimden bağımsız olacaktır. Ancak üretimden vazgeçmeleri önlemek için, üye ülkeler sübvansiyonlar ile üretim miktarları arasında sınırlı bir ilişkinin olduğu ve bu sınırların önceden kesin ve net bir şekilde ortaya konulduğu programlar dahilinde tercih yapabileceklerdir. Bu Tek Ödeme Planı *(Single Farm Payments)* ile ödemeler; çevre, gıda güvenliği ve hayvan refahı standartları ile ilişkilendirilmektedir. OTP reformu ile bir taraftan AB üreticilerine belirli bir gelir düzeyi garanti edilirken, diğer taraftan da desteklerle üretim arasındaki doğrudan ilişkinin kesilmesi, üreticilerin piyasaya dönük ve daha rekabetçi bir üretim yapısına kavuşmaları amaçlanmaktadır. Ayrıca büyük işletmelere sağlanacak doğrudan ödemelerin küçük işletmeler lehine azaltılması öngörülmektedir. Böylece kaliteli üretim, hayvan refahı ve çevre ile ilgili programlara daha büyük kaynakların ayrılması mümkün olabilecektir.

4. Ortak Tarım Politikası Reformunun Yeni Üye Devletlere Etkisi

Yeni ülkelerin katılımı 2003 OTP reformunun bir nedeni olmakla beraber, bu reformun kuralları yeni üyelere eskilere olduğu gibi uygulanmamaktadır. Aslında yeni üye devletler için Gündem 2000'in kuralları geçerlidir. Ama 10 aday ülkenin (Bulgaristan, Romanya ve Türkiye dışındaki adayların) 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olması ile OTP çerçevesinde desteklerden eski üyelere farklı şekilde yararlanacaklar ve alınan yardım oranları kademeli olarak artacaktır.

Bu paketin ana hatları şu şekilde özetlenebilir:

- OTP reformu ile getirilen Doğrudan Tek Ödeme Sistemi yeni üye ülke üreticilerine de uygulanacaktır. Ancak yeni üyelerin tarım sübvansiyonlarından bütünüyle yararlanması için 10 yıllık geçiş dönemi (yardımların ilk aşamada yılda %5, ikinci aşamada %10 olmak üzere 2013'e kadar derece derece artması ve ondan sonra

eski üyelerle eşitlenmesi) öngörülmektedir. Yeni üyelerde çiftçiye doğrudan destek ödemeleri halihazırdaki üyelere yapılan ödemelerin %25'i olarak başlatılacak ve 2006 yılına kadar %35'e çıkartılacaktır.

- Tek ödeme programı 1 Ocak 2005 de başlayacak, üye devletlerce uygulama en fazla 2007 ye kadar ertelenebilecektir. Üye devletler doğrudan yardımların belli bir kısmını ciddi piyasa bozuklukları veya tek yardıma geçildiği için üretimde bir sapma olması halinde couple olarak ödenmesine devam edebileceklerdir. Ayrıca üye devletler mevcut primlerin miktarının bölgelere göre değişmesini kararlaştırabilirler.

Doğrudan ödemelerin 2004 yılında %25'den başlayarak, 2013 de %100'e yükseltilmesi şeklinde kademeli bir uygulamaya konu olmasında, bir taraftan AB bütçe harcamalarının birden bire artmasının getireceği sorunlardan kurtulunması, diğer taraftan kısa sürede gerçekleşen gelir artışları nedeniyle yeni üye devletlerdeki çiftçilerin yeniden yapılanma çabalarına olumsuz etkilerde bulunulmasının önüne geçilmesi isteği bulunmaktadır. Yardımların eski üyelerdeki çiftçilere ödendiği miktarlarda ödenmesi halinde yeni üye devletlerde bir beklenti olabileceği, böyle kademeli bir doğrudan ödeme artışı sağlanması yoluyla "var olan yapıların olduğu gibi kalması ve modernizasyonun engellenmesi" olgusunun önüne geçileceği düşünülmektedir.

Yeni üye devletlerdeki çiftçiler hemen piyasa önlemlerinden yararlanacak ve kırsal kalkınma için artan yardımlar alacaklardır. Genişleme sonrası gelir desteği artacak, fiyatlar dengeye kavuşacak, yeniden yapılanma sürecini sağlayacak ciddi yardımlar verilecektir. Özellikle kırsal kalkınma açısından ihtiyaçlarına uygun önlemler geliştirilecektir. Bu olası piyasa krizlerine karşı bir güvence ve eğer çevre ve gıda kalitesine özen gösterirlerse, ceplerine girecek daha fazla para demektir. Bir araştırma sonucuna göre, hiç doğrudan ödeme alınmasa bile piyasa önlemlerinin uygulanmasıyla, sekiz Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinde çiftlik gelirleri yaklaşık %30 artış gösterecektir (Fischler,2004)). Kırsal kalkınma hamlesine destek bunun dışındadır.

Yeni katılan devletler (eski üyeler gibi) genişleyen pazarın avantajlarından yararlanacaklar, tarımsal gelişme olanakları artacaktır. Yeni standartlara uyum Topluluk içi ve dışı pazarlara açılımda kolaylıklar yaratacaktır. Üstlenilen taahhütler daha gelişmiş bir tarım yapısını birlikte getirmektedir. Ama yeni üyeler bir taraftan AB-15 karşısında varlıklarını koruma, diğer taraftan onlarla rekabet etme durumundadırlar.

5. Mevcut Uygulamalar İtibariyle Tam Üyeliğin Tarım Kesimi Açısından Türkiye'ye Olası Etkileri

1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliği sürecinin başlamasıyla Ankara Anlaşması'nda değinilen son döneme girilmiştir. Halen taraflar arasında diğer alanlarda olduğu gibi tarımsal yapı ve politikalar açısından da çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Tarım ve tarım politikaları alanındaki belirgin farklılıklar nedeniyle, Türkiye-AB görüşmelerinin başlaması halinde tarım alanındaki görüşmeler en zor geçecek görüşmelerden biri olarak görülmektedir.

Türkiye'nin üyeliğine koşullu da olsa "evet" diyen Avrupa Toplulukları Komisyon'unun 6 Ekim 2004 tarihli İlerleme Raporu Türkiye'nin mevzuat uyumu konusunda son bir yılda kaydetiği ilerlemeleri irdelemektedir [Commission, 2004 (a)(b)].

Tarım alanında Türkiye, Ortak Tarım Politikası çerçevesinde önemli tutarda mali destek almaya hak kazanacaktır. Türkiye'de tarım sektörünün büyüklüğü ile ekonomik ve sosyal rolü, gelecekte AB'nin bütçe değerlendirmelerinin önemli bir noktası olacaktır. Türkiye'de tarım sektöründe yaklaşık 7 milyon kişi istihdam edilmekte ve bu rakam aktif işgücünün % 33'üne karşılık gelmektedir. AB-25'de ise tarımsal işgücü yaklaşık toplam 10.4 milyon civarındadır ve aktif işgücünün % 5,4'dür. Türkiye'deki nitelikli tarım arazisi yaklaşık 39 milyon hektar iken AB-25 sahip olduğu alan 167 milyon hektardır. Türkiye'nin 2015 yılında AB'ye üye olursa ve yeni üye ülkeler ve Bulgaristan ve Romanya'da olduğu gibi doğrudan ödemeler için 10 yıllık bir geçiş dönemi kabul edileceği varsayılırsa, tarımsal ödemelerin etkisi 2025 yılına kadar olmayacaktır. Mevcut müktesebat çerçevesinde Ortak Tarım Politikasının kırsal kalkınmayı da destekleyecek yapıda ve bu çalışmanın Tarım bölümünde belirtilen tahminler doğrultusunda Türkiye'ye destek sağlamasının maliyeti 2025 yılı itibariyle yılda 8,2 milyar Euro (2004 fiyatlarıyla) olacaktır. İlk yıl için % 100 doğrudan ödeme yapılacağı hesaplanmıştır. Bu rakamın, 2,3 milyar Eurosu kırsal kalkınmanın finansmanı, 5,3 milyar Eurosu doğrudan ödemeler ve 660 milyon Eurosu da pazar harcamaları olacaktır (tüm rakamlar 2004 fiyatlarıyla hesaplanmıştır.)[*] (European Union, 2004(b)).

Diğer taraftan, AB daha önce yaşadığı bütün genişleme hareketlerinde tarımsal açıdan uyum için farklı stratejiler benimsemiştir. İlk genişlemede OTP hemen yürürlüğe girmiş fakat yeni üyelerin fiyatlarının Topluluk düzeyine getirilmesi ve yeni üyelerin mallarının Topluluk içerisinde serbest dolaşımı ve ortak gümrük tarifesine uyum 5 yılda aşamalı olarak gerçekleşmiştir. İspanya ve Portekiz için farklı tarım ürünlerindeki tavizlerin dışında önceki yöntem kullanılmış, bundan sonraki Avusturya, İsveç, Finlandiya genişlemesinde yeni bir uyum modeli belirlenerek, katılımla beraber bütün gümrük engelleri kalkmış ve tarım ürünleri fiyatları için de aşamalı bir uyum düşünülmemiştir (Eraktan, 2002). Son genişlemede bambaşka bir strateji ile yola çıkan AB bu kez uygulamalarda eski ve yeni üye ayırımını yapmaktadır.

Türkiye'nin bu aşamada yapması gerekenler yeni üye devletlerin yaptıkları ile aynıdır. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa ve orta vadede atılması istenen adımlar açıklanmıştır. 2004 İlerleme Raporu da bu çerçevede nelerin ne derece gerçekleştirildiğini irdelemektedir. Bu meyanda hayvan sağlığı, organik tarım, ıslahçı hakları konularında önemli adımlar atıldığı kabul edilirken, veterinerlik, hayvan kayıt sistemi, bitki koruma, gıda güvenliği, kırsal kalkınma, ormancılık, kamu sağlığı, üretici örgütleri konularında sınılı bir ilerlemeden söz edilmektedir. İlerleme kaydedilmeyen konular olarak da idari yapılar, Entegre İdare ve Kontrol Sistemi, Çiftlik Muhasebe Veri Ağı, ortak piyasa mekanizmaları kaydedilmektedir.

Tarım konusunda idari kapasitenin oluşturulması ve güçlendirilmesi; tarımsal malların serbest dolaşımı, Ortak Tarım Politikasının uygulanması, yönetimi ve

[*] AB Tüzüklerine göre Ortak Tarım Politikasının ödeme miktarları nominal olarak sabitlendiği için doğrudan ödemelerin ve pazar harcamalarının bütçe maliyetleri, mevcut yıldan bağımsız olarak, tahmini olarak 8 milyar Euro ve 1 milyar Euro olacaktır.

kontrolü alanında yapılması gereken çalışmaların tümünü içermektedir. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Kodakçı - Yıldırım, 2002):

Veterinerlik, Bitki Sağlığı ve Hayvanların Beslenmesi: Bu alandaki AB kanunları, halkın ve hayvanların sağlığının korunması yönünde tüketici beklentilerini karşılamak ve hayvancılık, bitki sağlığı ve hayvan beslenmesi alanlarında iç ve dış ticareti kolaylaştırmayı amaçlar. Bunun için üye ülkelerde tarım alanında çıkarılmış kanunların birbirlerine yaklaştırılması ve uygun şekilde yapılandırılmış ve eğitilmiş idarenin mevcudiyeti gerekir. Buna yönelik olarak tarım alanındaki yasaların tam ve doğru bir şekilde uygulanmasından sorumlu ulusal yetkili otoriteler oluşturulmalıdır. Ayrıca yeterli bir tarım bütçesinin oluşturulması, idari talimatların hazırlanması, ulusal düzeydeki kuruluşlarla ithal girdilerini, gıda maddelerini, tohum kalitesini denetleyecek genel bir mekanizma kurulmalı ve bu denetlemeyi yapacak resmi denetçiler eğitilmelidir.

Tarımsal Piyasalar: Ortak tarım politikasının uygulanması, yönetimi ve kontrolü uygun idari yapıların oluşturulması, değiştirilmesi ve/veya güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için de Ortak Tarım Politikaları için yapılan harcamaları kontrol etmek için Avrupa Tarımsal Garanti ve Yardım Fonu altında bir idari yapı ve sistem, tarımsal alanların tanımlanması, yardım başvurularının değerlendirilmesi, hayvanların tanımlanması ve kaydedilmesi için Bütünleşmiş Yönetim ve Kontrol Sistemi ve Tarımsal Muhasebe Veri Ağı müktesebatını uygulamak için bir Ulusal Komite kurulmalıdır.

Ortak Piyasa Organizasyonları için gereken idari yapılar şunlardır:

- Farklı sektörlere giriş-çıkış prosedürlerini belirleyen, düzenli piyasa ve fiyat araştırmaları yapan, AB standartlarına uygun olarak satış ve stok kontrollerini yapan Ajanslar ve Merkezlerin kurulması. Bu ajans ve merkezler her bir sektör için ayrı ayrı kurulabileceği gibi, tüm sektörler için tek olarak da kurulabilir.
- Bazı sektörlerde AB stok yönetimi özel idari yapılar gerektirir. Örneğin, süt sektöründe alıcılar, (işletme bazında süt tahlilleri de dahil olmak üzere) ayrıntılı stok muhasebesi kaydı tutmalıdırlar.
- Birliğin sağladığı desteklerden faydalanabilmek için bazı sektörlerle ilgili AB müktesebatı üretici grupları içinde örgütlenmeyi esas almış ve (zeytinyağı, meyve-sebze, balıkçılık, tütün üretici grupları gibi) üretici gruplarının (kayıt defteri ve istatistik tutmak gibi) uymaları gereken açık kurallar belirlemiştir.
- Şarap sektöründe AB müktesebatında belirtilen ayrıntılı görevleri üstlenebilecek yetkilendirilmiş şarap üreticilerine ihtiyaç vardır.

Ayrıca üçüncü ülkelerle ticaretin düzenlenmesinde, organik tarım uygulamasında, kalite politikası ile ilgili olarak Topluluk mevzuatının gereğinin yerine getirilmesini sağlayıcı idari yapılar, ürün kotaları gibi AB stok yönetim enstrümanlarını işletecek idari yapılar, karkas sınıflandırmasını yapacak ve çiftlik hayvanlarının fiyatlarını rapor edecek idari yapılar kurulması gerekmektedir.

Bütün bu yapılanmalarla birlikte Ortak Piyasa Düzenlemesinin işleyebilmesi için mevzuat uyumunu izleyerek, piyasa düzenlerinin AB kurallarına göre işlemesinin sağlanması beklenmektedir. Buna piyasa düzenlerinin rekabetçi bir ortamda ve uygun koşullarda yürütülmesi çabaları da dahildir.

Kırsal kalkınma alanında da bir kırsal kalkınma stratejisi çerçevesinde yürütülecek kırsal kalkınma programlarının uygulanmasındaki etkinliği ve yeterliliği değerlendirmek için İzleme Komiteleri kurulması gerekmektedir. Ormancılık politikası için de strateji ve programlar gerekmektedir.

Balıkçılık alanında tüketime uygunluk açısından standartların kontrolü, pazar bilgileri ve fiyatlar yönünden bilgi toplayacak bir idari yapılanma, balık avlama filolarının faaliyetlerini ve balık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasını denetleyecek ve kontrol edecek ve avlanma kotalarını kontrol edecek idari yapılanma, balıkçılık alanında mevzuatta yer alan kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen kadrolar ve filo ve balık kaynakları hakkında veri tabanı oluşturacak bir yapılanma istenmektedir (Kodakçı - Yıldırım, 2002).

Türkiye bütün bu idari yapılanmaları gerçekleştirme çabası içindeyken bazı konularda karar vermek durumundadır. Örneğin piyasa müdahaleleri ve kırsal kalkınma alanlarında çiftçiye yapılacak ödemelerin bir idari yapılanma içinde yürütülmesi gerekmektedir. Örneğin, Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı (SAPARD : Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) kapsamında, üye ülkelerden, bir ödeme ve uygulama kurumu (paying and implementation agency) kurarak akredite etmeleri istenilmekte, AB Komisyonu tarafından onaylanacak akreditasyon sürecinin zor ve uzun zaman alıcı olması nedeniyle de tek bir ödeme kurumu oluşturmaları önerilmektedir.

Ödeme kurumları ödeme öncesi, ödemeye konu olacak faaliyetlerin piyasa düzenlerine uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp yapılmadığını, muhasebe kurallarına ve belge düzenine tam olarak uyulup uyulmadığını kontrol eder.

AB'ne üye ülkelerde halen 90'ın üzerinde ödeme kurumu bulunmaktadır. Bu çerçevede, ülkeler değişik sayıda ödeme kurumu oluşturabilmektedirler. Örneğin Almanya'da 23, İspanya'da 19, Fransa'da 12, İngiltere'de 7, Hollanda'da 9, Finlandiya – İsveç – Danimarka – Yunanistan'da 1'er adet ödeme kurumu bulunmaktadır (European Commission, 1996).

Ödeme kuruluşlarının dışında müdahale kuruluşları da idari yapılanmalar içinde yer alır. Müdahale kurumlarının alım merkezleri (intervention centre) açmaları/kapatmaları, ya da bu merkezlerin üzerinde çalıştıkları ürün bileşimlerini değiştirmeleri, merkezi Brüksel'de bulunan ve üye ülkelerin ve Komisyonun temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan Tarım Komitesi'nin onayına bağlıdır.

6. Sonuç

Türkiye'nin AB'nin uzun çalışmalar sonucu oluşmuş, son derece karmaşık, oluşum sonrası sürekli değişime uğramış ve bu değişimin de halen devam ettiği OTP'na uyumunun kolay olmayacağı açıktır.

Son genişleme dalgasında ise yeni ülkeler eski ülkelerle aynı sorumlulukları paylaşırken, aynı haklara sahip değillerdir. Bu AB'nin son genişlemedeki strateji değişikliğini ortaya koymaktadır. AB'nin son katılan üyeler için benimsemiş olduğu bu yaklaşımın olası bir üyelik halinde Türkiye için de geçerli olacağı söylenebilir. Son gelişmeler, üyelik öncesi ve sonrası AB normlarına uyum için gerekli finansmanın Birlik fonlarından karşılanması olanağının bugün için çok daha kısıtlı olduğunu göstermektedir. Yeni ülkelerin OTP'ye uyum sürecinin geniş tutulacağı ve yapılacak

yardımların eskiye oranla büyük ölçüde kısıtlandığı bir ortamda Türkiye'nin Birlik bütçesinden çok fazla yararlanamayacağı açıktır.

Olası tam üyelik görüşmelerinde, tarımsal yapı ve politikalardaki temel farklılıkları, büyük bir olasılıkla daha çok Türkiye'nin kendi olanaklarıyla gidermesi istenecektir. Ayrıca, yeni ülkelere katılım sonrası tanınan 10 yıllık uyum süreci gibi bir esnekliğin de Türkiye'ye tanınmaması yaşanılması olası bir süreç gibi görünmektedir.

Türkiye'nin destekleme yöntemleri ile iyi tarım gerekleri konusunda AB standartlarına uyumu, iyi hazırlanmış, teknik ve mali açıdan da yeterli programlarla sağlanabilir. Ancak, tarımsal yapılar konusundaki temel farklılıkların giderilmesi o kadar kolay olmayacaktır. Çünkü tarımsal yapıya ilişkin sorunlar, ülkenin ekonomik gelişmişlik sürecinin hangi aşamasında olduğuyla yakından ilgilidir. Bu bakımdan, Türkiye'nin içerisinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullar gözönüne alındığında, tarımdaki yapısal sorunların çözümü en güç ve bir o kadar da zaman isteyen, dolayısıyla da uyum görüşmelerinde Türkiye'nin en fazla zorlanacağı konular olacağı açıktır.

Tarımsal yapıya ilişkin sorunların başında: tarım işletmelerinin küçük ölçekli, çok parçalı ve dağınık yapısı; düşük verimlilik; tarım nüfusunun çokluğu, üretim ve pazarlama altyapılarındaki yetersizlikler ile örgütsüzlük gelmektedir. Bütün bu yapılarda, AB standartları doğrultusunda topyekün bir iyileşme ancak uzun vadede mümkün olabileceği gibi, mali ve teknik açıdan da ülke olanaklarını ulusal düzeyde zorlayacaktır. Bu sorunun çözümü sadece tarım politikası kapsamındaki uygulamalarla mümkün değildir. Sorunun genel ekonomi düzeyinde ele alınması gerekmektedir.

Türkiye'de, tarımsal ve kırsal yapıda varolan sorunların birçoğu tarımdaki aşırı nüfus baskısı nedeniyle işletmelerin küçük, çok parçalı ve dağınık bir yapıda olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, tarımda gelir yetersizliği nedeniyle işletmelerin kendilerini geliştirecek yatırımları yapamamaları sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan, tarımsal nüfusa tarım dışı istihdam olanaklarının yanında, toprağa daha az bağımlı alternatif gelir olanaklarının yaratılması gerekmektedir. Böylece işletme genişlikleri ve gelirlerine bağlı olarak, tarımda yapısal iyileşme için uygun bir ortam yaratılmış olacaktır. Bu aşamada AB'nin sağlayacağı olanaklar büyük önem taşıyacaktır. Ancak yaşanan son gelişmeler, uyum için AB fonlarından yararlanma olanaklarının bundan böyle çok sınırlı ölçülerde olacağını göstermektedir.

Türkiye'nin yeni OTP'na dahil olması halinde, başta hayvancılık olmak üzere pek çok alanda zorlanacağımız açıktır. Ölçek ve maliyet nedeniyle bazı alanlarda tasfiye sürecinin yaşanması kaçınılmazdır. Bu gibi risklerin yanında, olası bir üyelik genişleyen pazar olanakları ile yeni fırsatları da beraberinde getirecektir.

7. Kaynaklar

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2004. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası; Avrupa'da Yenilenme ve Türkiye'ye Etkisi.

Commission of the European Communities, 2004(a). 2004 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. [COM (2004) 656 final]. http://www.euturkey.org.tr/uploads/files/rr_tr_2004_en.pdf (12.10.2004)
Commission of the European Communities, 2004(b). Recommendation of the European Commission on Turkey's Progress Towards Accession. http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_en.pdf
Commission of the European Communities, 2004(c). Achievements in Agricultural Policy Under Commissioner Franz Fischler (Period 1995-2004). http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/achievements/text_en.pdf (20.10.2004)
Gardner, B., 1996. *European Agriculture- Policies, production and trade.* Routledge, London-New York.
Fennell, R., 1979. *The Common Agricultural Policy of the European Community- Its institutional and administrative organisation.* Granada Publishing Ltd.
Fıschler, F., 2004. "Agriculture and enlargement - 44 days to go". Press conference Brussels, 18 March. http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (1.9.2004)
Eraktan, G., 2003. "Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası, Pazar ve Müdahale Politikaları". in: Küreselleşme ve AB ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu. Gaziantep. s. 167-181.
European Commission, 1996, List of Accredited EAGGF Paying Agencies. VI/5233/96-EN.
European Union, 2002. "Mid-term review of the common agricultural policy" http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l11062.htm (20.10.2004).
European Union. 2004 (b), Issues Arising from Turkey's Membership Perspective. http://www.euturkey.org.tr/uploads/files/issues_paper_en.pdf (12.10.2004).
Eraktan, G., 2002. "Türk Tarım Politikasında AB'ye Uyum Çalışmaları." Tarım ve Mühendislik Dergisi. Sayı: 64-65.
Kodakçı, D.- E. Yıldırım, 2002. "AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli "İdari Kapasite" ve Türkiye'nin Durumu." T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi. http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/idarikapasite.doc (31.10.2004)
Seefeld, H., 1987. "Die Agrarpolitik als Teil der Europapolitik." in: Berichte über Landwirtschaft. Band 65, 195-203.